

Ισότητα και αξιοκρατία: Το Συνταγματικό πλαίσιο επιλογής του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα¹

Ιφιγένεια Καμτσίδου

(Πρόεδρος Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης - Αναπληρώτρια Καθηγήτρια στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης).

Οι αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας ρυθμίζουν την επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου, δεσμεύοντας τον νομοθέτη και την διοίκηση τόσο στο στάδιο των προσλήψεων, όσο και σε αυτό της πλήρωσης των θέσεων ευθύνης, μέσω της οποίας αφενός επιβραβεύονται οι δημόσιοι υπάλληλοι για την πορεία τους, αφετέρου διαμορφώνεται η πιο σταθερή ηγεσία της χώρας, οι διοικητικές ελίτ. Η πρόσβαση στα δημόσια αξιώματα, είναι όπως ειπώθηκε προηγουμένως, μια υπόθεση συνταγματικού ενδιαφέροντος· παρ' ότι όμως υπογραμμίζεται η σχέση αυτής της υπόθεσης με την αρχή του κράτους δικαίου, συχνά αμελείται το γεγονός ότι η διαδικασία στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών συνδέεται με την δημοκρατική αρχή. Στην ενδιαφέρουσα συζήτηση για το ζήτημα κυριαρχεί ο λόγος για τα δικαιώματα των ενδιαφερομένων, δευτερευόντως για την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών², ενώ απουσιάζει ο προβληματισμός για την αλληλεπίδραση των κανόνων και πρακτικών που πλαισιώνουν τις διαδικασίες πρόσληψης και εξέλιξης στο δημόσιο με τα δημοκρατικά χαρακτηριστικά του πολιτεύματος. Το Σύνταγμα, πάντως, εγκαθιστά μια τέτοια σχέση, που η πρόσφατη νομολογία³ επιβάλλει να διερευνηθεί συστηματικά, στις παρούσες συνθήκες εξέλιξης της δημοκρατίας και της δημόσιας διοίκησης.

Ενταγμένη στο άρθρο 4 παρ. 4 Συντ., η ρύθμιση που επιτάσσει μόνον οι Έλληνες να έχουν πρόσβαση στα δημόσια αξιώματα, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικό νόμο, έχει διπλή κανονιστική φορά⁴. Έτσι, το ισχύον Σύνταγμα επιτάσσει, πρώτα απ' όλα την ίση πρόσβαση όλων των Ελλήνων στις δημόσιες λειτουργίες, ενώ επίσης προβλέπει τον αποκλεισμό όσων δεν είναι Έλληνες από τις δημόσιες υπηρεσίες. Η δεύτερη αυτή κανονιστική πτυχή του άρθρου 4 Συντ, απαιτεί αυτοτελή διαπραγμάτευση ιδίως επειδή η ένταξη της χώρας μας στην Ε.Ε. δημιουργεί αξιοπρόσεκτα πολιτικοθεσμικά προβλήματα, τα οποία πάντως δεν συνδέονται με την παρούσα θεματική.

Το συνταγματικό ενδιαφέρον για την πρόσβαση των Ελλήνων στα δημόσια αξιώματα, όπως προειπώθηκε⁵, εμφανίζεται με την σύνταξη του ελληνικού κράτους, καθώς ήδη στο Προσωρινό Πολίτευμα, στο Σύνταγμα της Επιδαύρου, συναντάται ο κανόνας «Όλοι οι Έλληνες

¹ Επεξεργασμένη μορφή της ομιλίας στο 1^ο Διεθνές Συνέδριο του ΑΣΕΠ με θέμα "Επιλογή Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα: Νέες τάσεις & προκλήσεις", το οποίο πραγματοποιήθηκε, υπό την αιγίδα της Βουλής των Ελλήνων, την Πέμπτη 9 Νοεμβρίου 2017, στην Αίθουσα Γερουσίας της Βουλής των Ελλήνων.

² Τούτο αποτυπώνεται και στην νομοπαραγωγική διαδικασία, όπου η αξιοκρατία συνδέεται με την αποτελεσματικότητα, την διαφάνεια και την αντικειμενικότητα, σε επίπεδο κοινοβουλευτικής συζήτησης, στις αιτιολογικές εκθέσεις, ακόμη και στον τίτλο των νόμων, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τον ν. 4369/2016. Σε αυτό το πλαίσιο, γίνεται λόγος για αποπολιτικοποίηση του δημοσίου και ευνοείται η αντίληψη περί ουδέτερου κράτους. Η ανάγκη να διορθωθούν οι στρεβλώσεις του πολιτικού συστήματος και να εξαλειφθούν οι σχέσεις πατρωνίας που ταλανίζουν δημόσιους υπαλλήλους και πολίτες, αντιμετωπίζεται με την αναβίωση παρωχημένων απόψεων, που εκσυγχρονίζονται, αλλά και συνδέονται με τις προτάσεις για την τεχνοδημοκρατία, που επιδιώκουν να υποκαταστήσουν τις πολιτικές σχέσεις με ένα πρόγραμμα παραγωγής κυβερνητικών αποφάσεων από τους επαίοντες.

³ Πρόκειται για τις αποφάσεις που αφορούν την συμμετοχή του συλλόγου διδασκόντων στην επιλογή των Διευθυντών των σχολικών μονάδων, με τις οποίες κρίθηκε ότι η έκφραση γνώμης για τους υποψήφιους από τους συναδέλφους τους με μυστική ψηφοφορία αντιβαίνει στην αρχή της αξιοκρατίας, βλ. παρακάτω, σ. .

⁴ Βλ. Σ. Κορίνη, «Άρθρο 4» σε Φ. Σπυρόπουλου κ.α., *Σύνταγμα, κατ'άρθρο ερμηνεία*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, 2017, σ. 51 επ. (65 επ.) όπου και αναλυτική βιβλιογραφία για την αρχή της ίσης πρόσβασης και της ισότητας γενικά.

⁵ Βλ. Εισήγηση του καθηγητή κ. Μακρυδημήτρη στα Πρακτικά του προαναφερόμενου Συνεδρίου

εις όλα τα αξιώματα και τιμάς έχουνσι το αυτό δικαίωμα· δοτήρ δε τούτων μόνη η αξιότης εκάστου». Ο κανόνας αυτός τροποποιήθηκε με το Σύνταγμα – συνάλλαγμα του 1844, χωρίς, κατά την γνώμη μου, τούτο να σηματοδοτεί μια υποχώρηση στην προστασία της αξιοκρατίας. Το πραγματικό νόημα της διάταξης «Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου και συνεισφέρουσι αδιακρίτως στα δημόσια βάρη, αναλόγως της περιουσίας των· μόνοι δε οι πολίται Έλληνες είναι δεκτοί εις όλα τα δημόσια επαγγέλματα» αναδεικνύεται, όταν ληφθούν υπόψη οι συνθήκες εντός των οποίων αυτή διαμορφώθηκε και ισχύει σχεδόν अपαραλλάκτη μέχρι σήμερα. Η ιστορική συγκυρία και οι καταναγκασμοί της επηρέασαν ουσιαστικά την συντακτική διαδικασία και στον καταστατικό χάρτη αποτυπώθηκε μια αντίληψη για την δημοκρατία και για την δημόσια διοίκηση, που μπορεί να χαρακτηριστεί πρόδρομη και συμβάλλει στην κατανόηση των σύγχρονων προβλημάτων.

Συνοπτικά υπενθυμίζονται τα γενικώς παραδεκτά, ότι δηλαδή η επανάσταση του 1843 εκδηλώθηκε ενάντια σε ένα απολυταρχικό καθεστώς, που εκτός από την συγκέντρωση της εξουσίας στο πρόσωπο του βασιλιά, την έλλειψη οποιουδήποτε φραγμού στις επιθυμίες του και τον πλήρη αποκλεισμό της συμμετοχής των πολιτών στις πολιτειακές διαδικασίες, χαρακτηριζόταν από το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση, οι βασικότερες λειτουργίες της ασκούνταν από αλλοδαπούς ή υπό τον άμεσο έλεγχο τους. Είναι η περίοδος της βαυαροκρατίας, όπου οι Έλληνες εξορίζονται από τα δημόσια αξιώματα. Για τον λόγο αυτό, η αναγωγή στην σύγκρουση μεταξύ αυτοχθόνων και ετεροχθόνων, που συνήθως γίνεται κατανοητή ως αντιπαράθεση ανάμεσα σε μια φωτισμένη ομάδα που εμφορούνταν από τις δικαιοκρατικές αντιλήψεις του Διαφωτισμού και στον εγχώριο πληθυσμό, που αναπαρήγαγε τις αντιλήψεις και πρακτικές της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας⁶, δεν φαίνεται χρήσιμη για την εξέταση του προβλήματος.

Αντίθετα, η μαρτυρία του στρατηγού Μακρυγιάννη, που συχνά παρεξηγείται ή στρεβλώνεται είναι διαφωτιστική: «Οι γριές των σκοτωμένων διακονεύουν.... . Όσοι αγωνιστάι μείναν οι περισσότεροι νηστικοί και δυστυχισμένοι, μην υποφέροντας την δυστυχία άνε λησταί και τους πιάνει η δικαιοσύνη, βάνει την τζελατίνα και τους κόβει, και γεμάτες οι φυλακές του κράτους... τους αδικούνε και χάθηκαν, το άνθος της Πατρίδος. Δια τους αγωνιστάς και χήρες κι ορφανά και δια εκείνους που θυσιάσαν το ιδικό τους εις τον αγώνα της πατρίδος, δεν έχει ψωμί η πατρίδα, δι' αυτούς όλους είναι φτώχη, και δια τον Αρμασμπέρη έχει, οπούρθε ψωργιασμένος κόντης, κι έφυγε μ' ένα μιλιούνι τάλαρα, κι αγόρασε εις την πατρίδα του έναν τόπον, και τον έβγαλε «Ελλάς» και μουτζώνει εμάς τους ανοήτους Έλληνες. Που είναι οι καλύτερες γες, που είναι τα εργαστήρια των Τούρκων και σπίτια, που είναι τα περιβόλια και οι σταφιδότοποι; Ποιος τάχει παρμένα;». Στην πολλαπλώς καθημαγμένη χώρα, το πρόβλημα των βαθιών πολιτικών και κοινωνικών διακρίσεων τέθηκε με έμφαση και το Σύνταγμα του 1844 κλήθηκε να το επιλύσει, *όχι καταλύοντας την αρχή της αξιοκρατίας, αλλά προσδίδοντας της και ένα πολιτικοκοινωνικό πρόσημο.*

Η ανάγκη ανταπόδοσης της πατρίδας στους αγώνες που είχαν κάνει όσοι την δημιούργησαν, όσοι σύστησαν το συμβολικό Δερβένι, στο οποίο καλούνταν να αναπτυχθεί η ισότητα και να εξασφαλισθεί η ελευθερία⁷, ήταν επιτακτική, ταυτόχρονα όμως αναδείχθηκε και η σημασία που διαθέτει η σχέση της δημόσιας διοίκησης με την δημοκρατία: Πόσο μπορεί να είναι ελεύθεροι οι Έλληνες, όταν την διοίκηση στελεχώνουν οι προστάτιδες δυνάμεις; Όταν οι πολίτες αποκλείονται από τις δημόσιες θέσεις και ξένοι ελέγχουν την λειτουργία του κράτους; Ο στρατηγός και οι φίλοι του, αυτοί που ξεσηκώθηκαν και το 1843 απαιτώντας Σύνταγμα, δεν διεκδικούσαν μόνο, δεν διεκδικούσαν κυρίως υλικές απολαβές. *Επεδίωκαν να ανακτήσουν την*

⁶ Ενδεικτικά, Ν. Διαμαντούρου, *Οι απαρχές της συγκρότησης του νεοελληνικού κράτους 1821-1828*, Αθήνα ΜΙΕΤ, 2002, σ. 108 επ.

⁷ Ιφ. Καμτσιδου, *Η επιφύλαξη υπέρ του νόμου ως περιορισμός, εγγύηση και διάμεσος των ελευθεριών*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, 2001, σ. 28 επ.

πολιτική τους αυτονομία. Σε μια περίοδο που σε όλη την Ευρώπη κρατούσε η αντίληψη, ότι η δημόσια διοίκηση, όπως και ο δικαστής είναι απλοί εκτελεστές του νόμου, ότι οφείλουν να εφαρμόζουν μηχανικά τις επιταγές του, να είναι *la bouche de la loi*, η βαυαροκρατία και ο αποκλεισμός των Ελλήνων από τα δημόσια αξιώματα, κατέστησαν φανερό, ότι η δημόσια διοίκηση είναι σημαντικότερη παράμετρος διαμόρφωσης και διαχείρισης της κρατικής εξουσίας, επομένως θα πρέπει να στελεχώνεται με τρόπο που να εξυπηρετεί και τον σεβασμό της δημοκρατικής αρχής.

Σε αυτό το πλαίσιο, λοιπόν, αναμορφώθηκε η συνταγματική διάταξη το 1844 και ως *δημοκρατικό κεκτημένο*, παραμένει μέχρι σήμερα στα ελληνικά Συντάγματα, χωρίς η απόλειψη της ρήτρας της αξιοπρέπειας να σημαίνει την προς τα κάτω ισοπέδωση με βάση θεμελιώδεις κανόνες. Αν μάλιστα κανείς αναλογιστεί, ότι στην συντακτική διαδικασία του 1843-1844 η συμμετοχή του Συμβουλίου της Επικρατείας υπήρξε καθοριστική, δύσκολα μπορεί να γίνει δεκτό πως στο μοναρχικό Σύνταγμα συμπεριλήφθηκε ρύθμιση που στόχευε ή θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση του κράτους δικαίου. Η επίμαχη διάταξη, λοιπόν, όπως έδειξαν μεταγενέστερα η συνταγματική θεωρία και ιδίως η νομολογία⁸, κατόρθωσε να εντάξει στην συνταγματική πρόβλεψη της ίσης πρόσβασης των Ελλήνων στα δημόσια αξιώματα την αρχή της αξιοκρατίας και με τον τρόπο αυτό, στη χώρα μας, να αίρεται η υποτιθέμενη αντινομία κράτους δικαίου και δημοκρατίας.

Βέβαια, η παραπάνω συνταγματική ρύθμιση δεν κατόρθωσε από μόνη της να επιβάλλει την θέσπιση και εφαρμογή διαδικασιών που θα εξασφάλιζαν την δικαιοκρατική και δημοκρατική στελέχωση της δημόσιας διοίκησης. Η πρόσβαση στα δημόσια αξιώματα και ειδικότερα η κατάληψη μιας θέσης σύμφωνα με τις αρχές που προβλέπει ο καταστατικός χάρτης εδώ και περίπου δυο αιώνες, εξαρτήθηκε από την ομαλή λειτουργία των δημοκρατικών κοινοβουλευτικών θεσμών. Παρότι το περιεχόμενο του Συντάγματος παρέμενε αναλλοίωτο από την ίδρυση του κράτους, οι πρακτικές πρόσληψης και εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων, οδηγούσαν στην καθυστολή τους στην πολιτική εξουσία, συχνά στην απώλεια της αξιοπρέπειας τους⁹. Σιωπηλός μάρτυρας της ιστορίας των σχέσεων πατρωνίας που ταλάνιζαν τους υπαλλήλους και υπονόμειαν την δημόσια διοίκηση στέκει στο κέντρο της πρωτεύουσας η πλατεία Κλαυθμώνος. Εκεί συγκεντρώνονταν οδυρόμενοι οι δημόσιοι υπάλληλοι, που ακόμη και με την αλλαγή του Υπουργού απολύονταν και προσέβλεπαν στο Υπουργείο Εσωτερικών για να ανακτήσουν την θέση τους. Ήδη, αναφέρθηκε πόσο μεγάλη τομή αποτέλεσε η πρόβλεψη της μονιμότητας των υπαλλήλων στο Σύνταγμα του 1911, όπου εντάχθηκε στο πλαίσιο του εκσυγχρονιστικού εγχειρήματος του Ελευθέριου Βενιζέλου.

Αξίζει, όμως, να επισημανθούν δυο σημεία, που έχουν σημασία για τον σύγχρονο προβληματισμό. Καταρχάς, η μονιμότητα δεν εντάχθηκε στο Σύνταγμα με μια λογική που, διακινδυνεύοντας τον αναχρονισμό, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί δικαιωματοκρατική, *αλλά ως εγγύηση της νομιμότητας και της ομαλής λειτουργίας της υπηρεσίας, που συνδέονται τόσο με το κράτος δικαίου, όσο και με τον σεβασμό της δημοκρατικής αρχής*¹⁰. Επιπλέον, παράλληλα με την μονιμότητα των υπαλλήλων που καταλαμβάνουν τις οργανικές θέσεις στην δημόσια διοίκηση και αποτελούν την ραχοκοκαλιά του Κράτους, προβλέφθηκε στο Σύνταγμα του 1911, σύμφωνα και με όσα ίσχυαν στις συγγενικές έννομες τάξεις, ο θεσμός των μετακλητών υπαλλήλων. Έτσι, ο συντακτικός νομοθέτης αναγνώρισε, ότι για να επιτελέσει το κράτος την αποστολή του, για να

⁸ Πρβλ. Δ.Τομαρά, «Η αρχή της αμεροληψίας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας» *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 2017/1, σ. 113 επ.

⁹ Π. Μοίρα – Μυλωνοπούλου, *Οι δημόσιοι υπάλληλοι*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδ. Α. Σάκουλα, 1998, σ.60 επ.

¹⁰ Δεν είναι τυχαίο, ότι ο Ελ. Βενιζέλος, υποστήριζε πως η μονιμότητα θεσπίστηκε πρωτίστως υπέρ του λαού, βλ. Ι. Μαθιουδάκη, «Η συνταγματική μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων υπό αναθεώρηση», *Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Ι. Κουκιάδη*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκουλα 2014, σ. 125 επ., Γ.Συμεωνίδη, *Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των μνημονίων*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκουλα, 2014, σ. 10 επ.

διαμορφωθούν και να υλοποιηθούν οι πολιτικές που θα εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον ενόψει της εντολής που έλαβε η κυβέρνηση από το Κοινοβούλιο και τον λαό, μικρός αριθμός υπαλλήλων πρέπει να επιλέγεται από τους Υπουργούς, προκειμένου να εξασφαλίζεται η αναγκαία επικοινωνία ανάμεσα στην υπαλληλική δομή καθεμιάς υπηρεσίας και στην πολιτική της ηγεσία.

Ούτε όμως η μονιμότητα υπήρξε αρκετή, προκειμένου να εξασφαλιστεί ο σεβασμός των αρχών της ίσης πρόσβασης και της αξιοκρατικής στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών. Οι βαλκανικοί πόλεμοι, ο εθνικός διχασμός, η ήττα και η μικρασιατική καταστροφή, τα πραξικοπήματα δεν επέτρεψαν τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης και την συμμόρφωση της λειτουργίας της στις συνταγματικές επιταγές¹¹. Στην συνέχεια, στο μετεμφυλιακό κράτος εισήχθη ο νομοθετικός αποκλεισμός των ηττημένων από τις δημόσιες θέσεις και ενισχύθηκαν οι πρακτικές που επέτρεπαν η στελέχωση του δημοσίου τομέα να είναι προσωπική επιλογή των κυβερνώντων. Έτσι, μετά την πτώση της δικτατορίας, γενικευμένη ήταν η πεποίθηση, πως όταν δεν λειτουργούν οι δημοκρατικοί θεσμοί, οι εγγυήσεις που περιβάλλουν το έργο της δημόσιας διοίκησης και βέβαια αυτές που αφορούν την πρόσβαση στις υπηρεσίες της ατονούν, η δε επιλογή των στελεχών της γίνεται υπόθεση του κυβερνώντος κόμματος και του επιτελείου του. Όταν το δημοκρατικό πολίτευμα χωλαίνει, η δημόσια διοίκηση χάνει την ανεξαρτησία της από την πολιτική ηγεσία και μπορεί να μετατραπεί σε υποχείριο καθενός υπουργού.

Το πέραςμα στην 3^η Δημοκρατία και η υιοθέτηση του ισχύοντος Συντάγματος, μετέβαλλαν ριζικά τα πράγματα. Η αποκατάσταση της Δημοκρατίας, ορθότερα η διαμόρφωση για πρώτη φορά συνθηκών ομαλής ανάπτυξης του δημοκρατικού κοινοβουλευτισμού, αποτέλεσαν το θεσμικοπολιτικό υπόβαθρο για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των αναγκαίων προτάσεων αναμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης. Σχετικά με την επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού της, σε επίπεδο συνταγματικής ρύθμισης, παρατηρούνται συνέχειες, βελτιώσεις και τομές. Καταρχάς, στο Σύνταγμα του 1975, οι αρχές της ίσης πρόσβασης και της αξιοκρατίας προστατεύονται, όπως και στα προγενέστερα Συντάγματα, από το άρθρο 4 παρ. 4. Παράλληλα, οι αρχές αυτές ενισχύθηκαν με την τυποποίηση του δικαιώματος ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (άρθρο 5 αρ. 1 Συντ.), που αναδείχθηκε σε σημαντικό εργαλείο της νομολογίας σχετικά με τις προσλήψεις και την εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων, δεδομένου ότι ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος αποτελεί η ευχέρεια καθενός να σχεδιάζει την σταδιοδρομία του και να την αναπτύσσει στην πράξη, σύμφωνα με τις γνώσεις και τις προσωπικές του ικανότητες τους¹². Βελτιωτική παρέμβαση του αναθεωρητικού νομοθέτη του 2001 μπορεί να θεωρηθεί η προσθήκη στο άρθρο 103 Συντ. της παραγράφου 7 που ορίζει ότι η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα γίνεται κατά βάση με διαγωνισμό ή με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια.

Ακόμη, στον παραπάνω τομέα, η πρόσφατη συνταγματική ιστορία χαρακτηρίζεται από δύο τομές. Η πρώτη πραγματοποιήθηκε ήδη το 1975 και συνίσταται στην συνταγματική θεμελίωση της δυνατότητας του νομοθέτη να λαμβάνει θετικά μέτρα για την άρση των υφιστάμενων κοινωνικών ανισοτήτων¹³. Η δεύτερη επήλθε με την αναθεώρηση του 2001 και

¹¹ Πλήθος νομοθετικών κειμένων όπως ο ν. 1422/1918 που ρύθμιζε την επιλογή των εκπαιδευτικών ή ο ν. 2066/1920 που αφορούσε την μονιμοποίηση όσων είχαν προσληφθεί στις νέες χώρες μαρτυρούν για τις δυσχέρειες εξορθολογισμού των διαδικασιών στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης: μάλιστα, ενώ σε συμμόρφωση προς τις συνταγματικές επιταγές είχε προβλεφθεί ο διαγωνισμός ως μέθοδος επιλογής των δημοσίων υπαλλήλων, η σχετική ρύθμιση παρέμεινε ανενεργή.

¹² Πόσο μάλλον που το δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας χρησιμεύει ενίοτε και ως θεμέλιο της αρχής της αξιοκρατίας, ενδεικτικά ΣτΕ 711/2017.

¹³ Ενταγμένο στις μεταβατικές διατάξεις του Συντάγματος, το άρθρο 116 παρ. 2 περιλάμβανε την ακόλουθη ρύθμιση: «2. Δεν αποτελεί διάκριση λόγω φύλου η λήψη θετικών μέτρων για την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών. Αποκλίσεις από τους ορισμούς της παραγράφου 2 του άρθρου 4 επιτρέπονται μόνο για σοβαρούς λόγους, στις περιπτώσεις που ορίζει ειδικά ο νόμος.» Ήδη, το δεύτερο εδ. της 2^{ης} παραγράφου έχει αντικατασταθεί με την αναθεώρηση του 2001 ως εξής: «Το Κράτος μεριμνά για την άρση των ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη, ιδίως σε

αφορά την υπαγωγή των προσλήψεων στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, δυνάμει του άρθρου 103 παρ. 7, που συνταγματοποίησε τον ρόλο και τις βασικές αρμοδιότητες του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)¹⁴. Είναι μια προσπάθεια που στόχευε, με την αυξημένη τυπική δύναμη του Συντάγματος και με την αυστηρότητα των διαδικασιών να ενισχύσει τις εγγυήσεις τήρησης «των συνταγματικών αρχών της ισότητας και της αξιοκρατίας και ειδικότερα της ελεύθερης πρόσβασης και σταδιοδρομίας κάθε έλληνα πολίτη στις δημόσιες θέσεις κατά τον λόγο της προσωπικής του αξίας και ικανότητας»¹⁵.

Επομένως, στην ΙΙη Δημοκρατία, το συνταγματικό πλαίσιο δείχνει επαρκές για να εξασφαλίζονται ο σεβασμός της αρχής της ισότητας και η αξιοκρατία, που η εμπέδωσή τους ευνοήθηκε σημαντικά και από την ομαλή λειτουργία των κοινοβουλευτικών θεσμών. Ωστόσο, στην πράξη οι διαδικασίες στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών δεν σεβάστηκαν πάντοτε τα δικαιокρατικά προτάγματα ούτε συνδέθηκαν επαρκώς με την δημοκρατική αρχή. Δεν πρόκειται για έλλειμμα του Συντάγματος, αλλά για δυσλειτουργία του κομματικού και πολιτικού συστήματος, η οποία σε κάποιες περιπτώσεις εκδηλώθηκε και με νομοθετικές παρεμβάσεις. Αρκεί η αναφορά στον ν. 1943/ 1991, με βάση τον οποίο μονιμοποιήθηκαν, κατέλαβαν δηλαδή οργανικές θέσεις στο δημόσιο οι συνεργάτες των βουλευτών και των κομμάτων, για να φανούν οι στρεβλώσεις.

Όπως, λοιπόν, συχνά συμβαίνει στην 40χρονη πια πορεία του πολιτεύματος, η αντιμετώπιση των ελλειμμάτων του πολιτικού συστήματος ανατέθηκε στο Σύνταγμα και τούτο δικαιολογεί την πρόσδοση συνταγματικού θεμελίου στην λειτουργία του ΑΣΕΠ¹⁶, που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μια πρόδρομη εκδήλωση της προσπάθειας αποκομματικοποίησης του κράτους. Η ίδρυση της ανεξάρτητης αρχής ενίσχυσε τις διαδικαστικές εγγυήσεις που πλαισιώνουν το σύστημα προσλήψεων στο δημόσιο, ταυτόχρονα, όμως, μοιάζει να στηρίζει την επικράτηση μιας συγκεκριμένης αντίληψης για την ισότητα, αυτής που εξαντλεί το περιεχόμενο της αρχής στην ισότητα των ευκαιριών¹⁷.

Πάντως, η επισκόπηση της νομολογίας της τελευταίας 20ετίας, η οποία επιλύει διαφορές που ανακύπτουν μέσα στο συγκεκριμένο σύστημα, αποδεικνύει, ότι η θεσμοθέτηση της ανεξάρτητης αρχής δεν επιβάλλει μια μονοσήμαντη νοηματοδότηση της αρχής της ισότητας ούτε μια μηχανιστική πρόσληψη της αξιοκρατίας, ταυτισμένη με την γραπτή εξέταση, αλλά αποτελεί μια ουσιαστική παράμετρο του «παιχνιδιού», του ανταγωνισμού, στον οποίο θέτει η πολλαπλώς συγκρουσιακή κοινωνική πραγματικότητα τις θεμελιώδεις αρχές και τους κανόνες του Συντάγματος. Εξάλλου, η ίδρυση και η «συνταγματοποίηση» του ΑΣΕΠ, προβλέφθηκαν όχι επειδή το Συμβούλιο διαθέτει θεσμική αξία καθ' εαυτό, αλλά ως εγγύηση τήρησης των συνταγματικών αρχών της ελεύθερης πρόσβασης και σταδιοδρομίας κάθε έλληνα πολίτη στις δημόσιες θέσεις και της αξιοκρατίας. Είναι σημαντικό επομένως να διερευνηθεί πώς αυτές ερμηνεύονται και νοηματοδοτούνται, δεσμεύοντας τον νομοθέτη και την ανεξάρτητη αρχή στο έργο τους.

Αν η ιστορική ερμηνεία επιβάλλει να διατηρούμε διαρκώς προ οφθαλμών τις κοινωνικές παραμέτρους που επικαθορίζουν τον σεβασμό της αρχής της ίσης πρόσβασης, η συστηματική

βάρος των γυναικών». Για την εκτενή διαπραγμάτευση των προβλημάτων που γεννά η συνταγματική ρύθμιση, με συγκριτική μάλιστα οπτική, βλ. Γ. Γεραπετρίτης, *Ισότητα και θετικά μέτρα*, Αθήνα, Σάκκουλας, 2007.

¹⁴ Βλ. Β. Κονδύλη, άρθρο 103 σε Φ. Σπυρόπουλου κ.α., *ό.π.* σ. 1655 επ. (1684)

¹⁵ Έτσι ΣτΕ 3672/2014, 3237/2015.

¹⁶ Όπως επισημαίνει η Κ. Σπανού, «Η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων: παλιές προκλήσεις και νέες απαντήσεις», σε Χ.Χρυσανθάκη κ.α., *Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Α.Σάκκουλα, 2011, σ. 51 επ., η άρνηση των κομμάτων να υποστηρίξουν σταθερά την Ανεξάρτητη Αρχή που ιδρύθηκε το 1994 διέψευσε την ελπίδα εξορθολογισμού του συστήματος προσλήψεων και διατηρούσε σε επικαιρότητα τα μεταρρυθμιστικά αιτήματα.

¹⁷ Για την ισότητα των ευκαιριών, βλ. Σ. Κοφίνη, *Ισότητα και απαγόρευση διακρίσεων*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, 2016. Την πολιτειολογική σημασία της σύγχρονης μετεξέλιξης της αρχής της ισότητας δείχνει με σιβαρότητα ο Ρ. Rosanvallon, *Η κοινωνία των ίσων*, Αθήνα, Πόλις, 2014, ιδίως σ. 268 επ.

ερμηνεία, η ένταξη των ρυθμίσεων για την λειτουργία της ανεξάρτητης αρχής στο άρθρο 103 Συντ., αναδεικνύει τα εξής: Το Σύνταγμα επιτάσσει οι προσλήψεις να γίνονται για την πλήρωση οργανικών θέσεων, για τις οποίες ο νόμος προβλέπει τα προσόντα, που απαιτούνται. Με άλλα λόγια, η αποτελεσματικότητα της παρέμβασης του ΑΣΕΠ συναρτάται με τις επιλογές του Κοινοβουλίου και της κανονιστικής δράσας διοίκησης, που καλούνται να προσδιορίσουν τα απαιτούμενα προσόντα με απρόσωπο, αντικειμενικό τρόπο και να διαμορφώσουν μεθόδους επιλογής των υποψηφίων, με βάση τις οποίες θα αποτιμώνται τόσο η επαγγελματική τους υπόσταση, όσο και η προσήλωσή τους στις δημοκρατικές αξίες και στα θεμελιώδη προτάγματα που απορρέουν από το Σύνταγμα. Είναι, λοιπόν υποχρέωση του νομοθέτη να αναλογιστεί, ότι ο διαγωνισμός από μόνος του δεν επαρκεί για την ικανοποίηση των σύγχρονων αναγκών και να διαμορφώσει ένα νέο σύστημα προσλήψεων στο δημόσιο. Παράλληλα, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη πως η εισαγωγή και άλλων μεθόδων εξέτασης, που έχουν ήδη προβλεφθεί για την πρόσβαση στις θέσεις ευθύνης, όπως, για παράδειγμα η διενέργεια συνέντευξης, εγκυμονεί σοβαρούς κινδύνους, ιδίως τον κίνδυνο αποκλεισμού όσων διαφοροποιούνται ιδεολογικά, πολιτικά ή με άλλο τρόπο από τις κρατούσες αντιλήψεις. Επιπλέον, έχει σημασία το γεγονός, ότι πρόκειται για πολύπλοκες διοικητικές διαδικασίες, που τείνουν να γίνονται χρονοβόρες και αφενός να επιβαρύνουν υπερβολικά το έργο της ανεξάρτητης αρχής, αφετέρου να γεννούν δυσπιστία στους ενδιαφερόμενους και ευρύτερα στο κοινωνικό σύνολο. Ενδιαφέρον παράδειγμα επιτυχημένου συνδυασμού της γραπτής εξέτασης με συνέντευξη αποτελούν οι ρυθμίσεις για την εισαγωγή στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, που επί 30 περίπου χρόνια πλαισιώνουν ένα γενικά αποδεκτό σύστημα επιλογής των μελλοντικών στελεχών του δημόσιου τομέα και θα μπορούσε να αποτελέσει αφορμή για συζήτηση.

Περαιτέρω, η υποχρέωση του νομοθέτη να προσδιορίζει τα απαιτούμενα προσόντα για καθεμιά θέση σύμφωνα με τις ανάγκες της οργάνωσης των υπηρεσιών του κράτους, δηλαδή με τρόπο που να εξυπηρετείται το κοινωνικό σύνολο και όχι να ευνοούνται οι ομάδες που υποστηρίζουν την κυβερνητική πλειοψηφία, εμπλουτίζει το περιεχόμενο της αρχής της ίσης πρόσβασης. Η σημασία της εγγύησης φαίνεται από την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, που αναγνώρισε την προτεραιότητα του νομοθέτη, κρίνοντας για παράδειγμα ότι επιτρέπεται η εισαγωγή κωλυμάτων διορισμού, ακόμα και κατά φύλο κωλύματος. Το ανώτατο ακυρωτικό όμως οριοθέτησε αυτή την εξουσία, επαναλαμβάνοντας σταθερά, ότι τα κωλύματα και τα προσόντα πρέπει να συνδέονται με την φύση και την εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας¹⁸. Έτσι, εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον και εμποδίζεται η εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία να προβάλλει τις ιδεολογικές, πολιτικές, θρησκευτικές και άλλες πεποιθήσεις της, στον «ιδεότυπο» του υποψηφίου δημόσιου υπαλλήλου. Χαρακτηριστικές αυτής της νομολογίας είναι οι αποφάσεις που έκριναν αντισυνταγματικές τις ρυθμίσεις, που προέβλεπαν την αγαμία των στρατιωτικών ή περιόριζαν την πρόσβαση των αλλόθρησκων στο επάγγελμα του καθηγητή της δημόσιας εκπαίδευσης¹⁹, στην τελευταία περίπτωση είναι αλήθεια με δισταγμό και αμφιταλαντεύσεις. Τέλος, το νόημα της αρχής της ίσης πρόσβασης εμπλουτίζεται από την απαγόρευση διακρίσεων, αυτή την σύγχρονη έκφραση της γενικής αρχής της ισότητας που ενεργεί κυρίως στο στάδιο του ορισμού των προσόντων για την διεκδίκηση μιας θέσης ή για την πρόσβαση στην εκπαίδευση που απαιτείται για την άσκηση δημόσιου λειτουργήματος. Μάλιστα, έχει αναπτυχθεί μια ενδιαφέρουσα νομολογία, που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως έμφυλη, σύμφωνα με την οποία η πλήρης απαγόρευση διορισμού σε κλάδο ή ειδικότητα με κριτήριο το φύλο, έχει κριθεί αντισυνταγματική. Έτσι, ο αποκλεισμός γυναικών από την Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας²⁰ ή

¹⁸ Έτσι, κρίθηκε συνταγματικό το κώλυμα διορισμού λόγω μη εκπλήρωσης της υποχρέωσης ολοκλήρωσης της στρατιωτικής θητείας ΣτΕ 2061/2006.

¹⁹ ΣτΕ ΠΕ 85/2008, ΣτΕ 3533/1986.

²⁰ ΣτΕ 3217/1977.

από το σύνολο των επιχειρησιακών και τεχνικών ειδικοτήτων του επαγγέλματος του ΕΠ.ΟΠ²¹, καθώς και η στελέχωση των θέσεων δακτυλογράφων μόνον από γυναίκες²² κρίθηκαν αντίθετες στο Σύνταγμα. Σε ό,τι αφορά τις ποσοτώσεις σε βάρος των γυναικών, ενώ στην αρχή είχαν κριθεί αντισυνταγματικές²³, η πρόσφατη νομολογία μετέβαλλε στάση: οι ποσοτώσεις φύλου συνεχίζουν να αντιμετωπίζονται ως αποκλίσεις από την αρχή της ισότητας, που πάντως είναι θεμιτές εφόσον προβλέπονται από ειδική διάταξη, δικαιολογούνται από αποχρώντες λόγους και είναι πρόσφορες και αναγκαίες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού²⁴.

Ιδιαίτερες δυσκολίες γεννώνται, όταν η διάκριση που εισάγεται κατά την θέσπιση των προσόντων δεν είναι ορατή, όταν δηλαδή πρόκειται για έμμεση διάκριση. Οι δυσκολίες δικαιολογούν εν μέρει τις διακυμάνσεις της νομολογίας, που στο θέμα αυτό δεν κατόρθωσε να διαμορφώσει μια εγγυητική ερμηνευτική προσέγγιση. Ενδεικτικά, η πρόβλεψη ενιαίου και για τα 2 φύλα ορίου ύψους για την εισαγωγή στις σχολές της ΕΛΑΣ θεωρήθηκε συμβατή με τις συνταγματικές επιταγές²⁵, ενώ κρίθηκε αντισυνταγματική η μη πρόβλεψη της δυνατότητας να αναβάλλονται οι αθλητικές εξετάσεις λόγω εγκυμοσύνης της υποψήφιας.

Τέλος, η αρχή της ίσης πρόσβασης και το πρόταγμα της αξιοκρατίας, βρίσκονται αντιμέτωπα με τις αντιφάσεις που γεννά το αίτημα ανανέωσης του συστήματος προσλήψεων, η ανάγκη υπέρβασης των μεθόδων που στηρίζουν την επιλογή των στελεχών της διοίκησης κατά κύριο λόγο στα τυπικά προσόντα. Όπως σημειώνεται πιο πάνω, είναι πια γενικότερα αποδεκτό, ότι οι τίτλοι σπουδών ή οι αποδόσεις σε μια γραπτή διαγωνιστική διαδικασία δεν πιστοποιούν, ότι στο πρόσωπο του υποψηφίου συντρέχουν και εκείνες οι κοινωνικές ικανότητες που είναι αναγκαίες για την εκπλήρωση των μελλοντικών του καθηκόντων. Για τον λόγο αυτό συζητείται ευρέως η αναμόρφωση του συστήματος των προσλήψεων²⁶ και η υιοθέτηση μεθόδων που θα αποτιμούν συνολικά τις γνώσεις, την προσωπικότητα, τις προοπτικές εξέλιξης των ενδιαφερομένων.

Όμως, τα περισσότερα συστήματα πρόσληψης και εξέλιξης των υπαλλήλων, που αποσκοπούν στην ουσιαστικότερη αξιολόγηση καθενός υποψηφίου, ενέχουν κινδύνους, με πρώτο την δυνατότητα κάμψης του αντικειμενικού χαρακτήρα της εξέτασης. Είναι βέβαια αλήθεια, ότι το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο έδωσε ορισμένες απαντήσεις στις σχετικές απορίες. Για να αποφεύγονται οι προσωπικές εκτιμήσεις των αξιολογητών και να αποτρέπεται η αυθαιρεσία, έχει κριθεί ότι είναι υποχρεωτική η σύνταξη πρακτικού της προφορικής συνέντευξης²⁷, καθώς και η διατύπωση **ειδικής αιτιολογίας** σε όλες τις περιπτώσεις επιλογής Προϊσταμένων²⁸. Οι αξιολογητές υποβάλλονται σε μια πειθαρχία που ενισχύει την συμμόρφωση στα κριτήρια αξιολόγησης και διευκολύνει τον έλεγχο²⁹.

Όλα τα παραπάνω διαμορφώνουν ένα μάλλον ασφαλές πλαίσιο για την συμμετοχή με τυπικά ίσους όρους στις διαδικασίες πρόσληψης και εξέλιξης των υπαλλήλων, ενώ επιτρέπουν

²¹ ΣτΕ 1323/2016.

²² ΣτΕ 3018/2014.

²³ ΣτΕ 1917/1998.

²⁴ ΣτΕ 622/2004.

²⁵ ΣτΕ 1247/2008.

²⁶ Το σύστημα εξέλιξης έχει αποτελέσει αντικείμενο περισσότερων μεταρρυθμίσεων στην παραπάνω κατεύθυνση με πιο πρόσφατη και μάλλον πιο ριζοσπαστική αυτή του ν. 4369/2016

²⁷ ΣτΕ 3052/2009, 4835/2014

²⁸ Ενδεικτικά ΣτΕ 2789/2009.

²⁹ Πάντως, τα όρια της εγγύησης διαγράφηκαν με σαφή τρόπο πρόσφατα, όταν κρίθηκε αντισυνταγματική (ΣτΕ 711/2017 Ολ.) η ρύθμιση που προέβλεπε την συμμετοχή του συλλόγου των διδασκόντων στην επιλογή του Διευθυντή της σχολικής μονάδας: η απαίτηση ειδικής αιτιολογίας έθεσε εκποδών μια διαδικασία που επιτρέπει την αποτίμηση των διοικητικών και κοινωνικών ικανοτήτων των υποψηφίων και από όλους όσους θα υπάγονται στην διοικητική εξουσία του.

την αποτίμηση της αξίας των υποψηφίων με ένα απρόσωπο και εκ πρώτης όψεως αντικειμενικό τρόπο. Ωστόσο, το σύστημα δεν φαίνεται να λαμβάνει υπόψη ότι *τα κριτήρια που το ίδιο υιοθετεί καθορίζουν την αξία καθενός ενδιαφερόμενου, συνακόλουθα και την δυνατότητα ισότιμης συμμετοχής του στην διαδικασία.*

Ειδικότερα, ούτε στην συζήτηση που διεξάγεται ούτε σε κάποια από τις προτάσεις που διατυπώνονται λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι μακρόχρονες ανισότητες επικαθορίζουν την αξιότητα των υποψηφίων και ότι τα κοινωνικά στερεότυπα επηρεάζουν την διαμόρφωση των κριτηρίων αξιολόγησης. Με τον τρόπο αυτό, όμως, πρόσβαση στην δημόσια διοίκηση διαθέτουν ευκολότερα τα πρόσωπα, που είχαν την κοινωνική, οικονομική, οικογενειακή δυνατότητα να γίνουν κάτοχοι πολλών τυπικών προσόντων και να αποκτήσουν ειδικές γνώσεις. Αντίθετα, κατηγορίες προσώπων που αποτελούσαν για χρόνια αντικείμενο κοινωνικών προκαταλήψεων ή βρισκόταν σε ειδικές συνθήκες αποκλείονται. Για παράδειγμα, οι μουσουλμανόπαιδες που παρακολούθησαν την δευτεροβάθμια εκπαίδευση σε μειονοτικό σχολείο και απέκτησαν πτυχίο στην αλλοδαπή είναι εξαιρετικά δύσκολο να επιτύχουν σε διαγωνισμό. Ακόμη, η αξιολόγηση της προσωπικότητας, έστω και αν δεν περιλαμβάνει ψυχομετρικά τεστ που με «επιστημονικό» τρόπο εξασφαλίζουν την συμμόρφωση στα κρατούμενα πρότυπα, διενεργείται κατά βάση με τεχνικούς όρους.

Πόσο η αντικειμενικότητα της διαδικασίας και η αυστηρότητα των κριτηρίων σκιάζουν παγιωμένες κοινωνικές ανισότητες και ευνοούν την επιλογή προσώπων με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και κοινωνική καταγωγή; Ποια γενιά των μεταναστών θα αποκτήσει πραγματικά ισότιμη πρόσβαση στις δημόσιες λειτουργίες; Πόσο μπορούν να ληφθούν θετικά μέτρα στον τομέα της πρόσβασης στα δημόσια αξιώματα, χωρίς η σχετική διαδικασία να οδηγήσει σε διαμόρφωση κοινωνικών ή υπαλληλικών ομάδων που θα διεκδικούν προνόμια; Μπορεί η αξιότητα του υπαλλήλου να αποτιμάται χωρίς την αξιολόγησή του από τους συναδέλφους του και υπάρχει πραγματική αντίφαση ανάμεσα σε δημοκρατικές διαδικασίες και στον σεβασμό της αρχής της ίσης πρόσβασης και της αξιοκρατίας; Είναι η επιδίωξη της πραγματικής ισότητας³⁰ παράμετρος περιορισμού της τυπικής ή της αναλογικής ισότητας;

Στην εποχή του γενικού ανταγωνισμού, σε μια περίοδο όπου η αρχή της ισότητας τείνει να συρρικνωθεί σε μια ριζική ισότητα των ευκαιριών, η απάντηση στα παραπάνω ερωτήματα είναι δύσκολη. Ο πολλαπλασιασμός των αντιθέσεων και η ένταση των κοινωνικών ανισοτήτων δυσκολεύουν την εφαρμογή των συνταγματικών αρχών, που φαίνεται να βρίσκονται σε έναν «εσωτερικό» ανταγωνισμό. Στην πολύπλοκη ερμηνευτική προσπάθεια που απαιτείται για τον σεβασμό της αρχής του κράτους δικαίου και την ανάπτυξη της δημοκρατικής αρχής, η ιστορία των συνταγματικών ρυθμίσεων μπορεί να αποτελέσει έναν πολύτιμο οδηγό και να συμβάλλει ώστε η αρχή της ίσης πρόσβασης στα δημόσια αξιώματα να μην εξαντλείται σε στεγνές διαδικασίες και η αξιοκρατία να επιβάλλει την συνολική αποτίμηση της κοινωνικής αξίας καθενός πολίτη και υπαλλήλου.

Σας ευχαριστώ πολύ.

³⁰ Υπενθυμίζεται, ότι ο όρος πραγματική ισότητα διαμορφώθηκε νομολογιακά κατά την εξέταση της συνταγματικότητας νομοθετημάτων που εισήγαγαν θετικά μέτρα.